

미국의 행정개혁: 한국에 주는 교훈

최 언 홍*

目 次

- I. 서 론
- II. 미국 행정개혁의 고전
- III. 한국 행정개혁의 과제와 방향
- IV. 맺 는 말

I. 서 론

행정개혁은 어느 나라 정부나 변화하는 상황에 대처하기 위한 정부의 필요하고 필수적인 요소가 된다. 김영삼 정부는 출범과 함께 세계화·국제화를 지향하는 정부, 작은 정부로 비규제의 깃발을 높이 들었지만 어느 것 하나 성공적인 것이 없이 끝나고 말았고 김대중 정부는 난파선의 선장이 되어 거친 바다 파도와 싸우고 있다. 한국기업은 세계시장에서 경쟁성에서 밀리고 있고, 경제는 도산으로 무너져 내리고 있으며 복지부동의 관료들은 여전히 숨죽이고 있고, 명퇴·은퇴로 밀려나가고 있으며, 정부와 기업의 관계 개선도 잘 보이지 않는다. 이 상황에 필요한 행정개혁으로 김대중 대통령은 과감한 정부축소로 가고 있는 듯하다.

『한국행정연구』는 1995년 봄호의 “세계화를 향한 행정의 개혁” 특집에서 기업형 정부의 구축, 행정인력을 정치가 아닌 행정의 측면에서 관찰하고 있다. 기업화는 얼마나 되었나?

* 서울시립대 드시행정대학원 객원교수

전문화는 얼마나 되었나? 의식개혁은 얼마나 되었나? 그러나 행정개혁은 보이지 않게 오는 것이다. 정부의 기구 축소나 변형은 가시적인 개혁이지만 공무원의 의식개혁은 잘 보이지 않는 것이다. 후자가 없이 전자는 무의미하다. 김영삼 정부와 거의 같은 때 클린턴 대통령은 축소지향의 정부를 구가했고, 고객지향의 정부, 분권화된 정부, 정부행정을 구가했고, "정보고속도로"라는 어휘를 만들어 두 나라의 행정수반이 한 시대의 행정의 과제가 공통적임을 시사했다. 클린턴이 유행어로 만든 Reinventing Government가 한국에도 유행어가 되었다. 클린턴 대통령은 David Osborne과 Ted Gaebler 공저의 『Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector』 (Addison Wesley, 1992)를 받아들여 미국 정부 형태를 관료형 정부로부터 기업형 정부로 바뀌어야 한다고 주장했고, 그 핵심적 내용이 National Performance Review의 보고서에 반영되었다. 그 보고서는 ① 복잡한 절차의 간소화, ② 고객우선주의, ③ 결과 달성에 필요한 권한의 부여, ④ 기본 기능에로의 환원 등이다.

Report of the National Performance Review의 부제는 "더 적은 비용으로 더 좋은 것을 만들어 내는 정부 창조"(Creating a Government that Works Better and Costs Less)이다. 이 보고서 서문은 연방정부의 낭비와 비효율성을 자세히 설명하고 있다. 낭비 면에서는 "연방정부는 더하기만 알고 빼기는 모른다. 비효율성 면에서 연방 프로그램은 마치 일하지 않기 위해 고안된 것" 같다고 혹평하고 있다.

보고서는 형식적 관료주의, 과정을 중시하는 행정으로부터 결과를 중시하는 행정으로 전환할 것을 지적하며, 예산정책이 프로그램의 기획으로부터 예산확보에, 인사정책이 복잡하며 관례적이고 비생산적이어서 단순화하고 생산적이어야 할 것을, 조달정책도 지나친 법률서류로부터 해방을, 감사정책의 재교육, 규제정책의 비규제, 권한의 위임으로 절차의 간소화를 주장하고 있다.

고객우선주의 행정에서는 고객의사존중, 조직의 경쟁력을 강조하고 있으며 결과중심의 행정에서는 의사결정권 분산, 결과에 대한 책임, 업무수행지원, 업무의 품질제고, 노·사 파트너십, 리더십을 강조하고 있다.

고어 보고서는 마지막으로 근본에로의 환원을 강조하고 있는데, 불필요한 일의 제거, 투자의 효율성 확보, 비용절감전략을 논의하고 있다.¹⁾

오늘날 행정개혁의 모범사례가 된 위의 4가지 요소를 상식적으로 살펴보자.

① 복잡한 절차의 간소화

행정은 세월이 가면서 복잡해지고, 거대해 지는 성격을 갖고 있다. 행정가는 그의 영토

1) Al Gore. *Report of the National Performance Review*. Washinton, D.C.: National Performance Review Board. 1993.

를 확장하려는 성품을 갖고 있는데 이 성품이 새로운 프로그램을 정당화하고, 그래서 더 큰 예산을 관리하게 되고, 그리고 권력의 확대를 갖게 된다. 조지 워싱턴 초대 미국 대통령은 세관에서 나오는 세입으로 몇 백명의 연방정부관리들과 함께 일했다.

농업사회 시대엔 농무성이 거대한 정부기구로 성장했고, 냉전시대엔 국방성이 거대한 정부기구로 성장했고, 복지시대엔 사회복지성이 거대한 정부기구로 성장했다.

국방성을 하나의 예로 들어보자. 전쟁성(Department of War)이 육군성, 해군성으로 분화되다가 육군항공이 공군으로 분화되어 나갔다. 국방성으로 통합되어 있으나 그 안에 육군, 해군, 공군, 해병대가 들어 있다. 조직이 거대해 지게 되면 그 조직을 관리하는 법령이 복잡한 절차를 필요하게 만든다.

고어 부통령은 정부청사의 잔디를 깎는데 필요한 서류들이 각는데 필요한 서류들이 한 뭉치가 된다고 주요 텔레비전 프로그램에 나가 간편한 행정절차의 필요성을 강조했다. 그 전에 레이건 대통령은 구멍가게를 여는데도 100여개의 서류가 필요하게 된 미국사회를 비난했다. 그리고 사회문제해결을 위해 생겨난 정부가 바로 이 사회의 문제가 되었다고 비난했다.

② 고객우선주의

민주주의란 시민을 고객으로 받드는 원초적 개념이다. 고객의 개념 없이 절약과 능률의 개념이 생겨날 수 없으며, 고객의 개념 없이 생산성의 개념이 생겨날 수 없으며, 고객의 개념 없이 조세정책이 생겨날 수 없으며, 고객의 개념 없이 기업도, 정부도, 대학도 생겨날 수 없다.

불행하게도 현대 사회는 고객이라는 중요한 개념을 장사꾼들에게나 적용하려 했다. 정부는 특히 군림하는 정치인들과 관료들로 구성되어 왔다. 그들이 향유하고 있는 권력을 확대해 왔고, 그들이 시민들을 섬기려 정부에 온 것이 아니라 섬김을 받으려고 온 것처럼 행세해 왔다.

민주주의 전통 200년의 미국사회에서도 고객의 개념은 실종되었던 것이다. 수단이 목적을 전도하는 현대사회의 비리가 어찌 미국에만 있겠는가? 한국도 마찬가지로 일 것이다. 한국 민주주의를 위해 투쟁해 왔던 김영삼은 군림하는 대통령으로 살다가 나락의 깊이에 침몰하고 말았다. 김대중 대통령도 지켜보아야 할 것이다.

고객만족의 개념이 고객감동으로 발전하고 있다. 정부와 시민의 관계가 새롭게 정립되지 않고는 아무 것도 성취할 수 없다.

③ 결과달성에 필요한 권한의 부여

의도의 행정만으로 행정은 완성될 수 없다. 결과 중심의 행정이 행정성취의 관건이 되어야 한다. 아무리 의도가 좋았다 한들, 환상적인들 결과가 의도한대로 나오지 않았다면 그

행정은 위대한 실패일 뿐이며 재앙일 뿐이다.

인간의 존엄성, 인간다운 삶을 영위하도록 사회복지 프로그램이 만들어지고 천문학적인 예산이 투입되어도 가난한 사람들이 도시의 어두운 빈민가를 떠날 수 없다면, 빈민가의 도시를 새로운 도시민의 밝은 주거지로 바꾸기 위해 천문학적인 예산을 투입해도 3대가 도시의 어두운 골목에서 살인이나 마약을 떠날 수 없다면 미국의 사회복지, 도시건설 계획은 공중의 파이 정도밖에 아무 것도 아니다.

모래밭에 지어진 거대하고 화려한 성(城)이다. 예측된 결과, 기대되는 결과가 없이는 행정의 평가도 불가능하다. 고어 부통령의 고객중심행정의 내용을 보면, i) 해당 기관들이 그들의 고객이 누구인지 그리고 고객이 어떤 서비스 받기를 원하는지 조사하고, ii) 고객들이 쉽게 활용할 수 있는 정보와 서비스, 그리고 불평처리를 할 수 있는 제도를 만들고, iii) 친절하고 정중하게 공무를 집행하고, iv) 고객(국민)에게 단 하나만의 선택을 하게 하지 말고 보다 많은 선택의 여지를 주어야 하고, v) 불평이 많은 일의 개선과 정기적인 개선평가를 시행하고, vi) 고객을 위한 즐거운 환경을 제공하고, vii) 고객만족에 성공한 정부사례를 활용할 것이 들어 있다.

예측된 결과와 현실의 결과가 거리가 멀수록 그 행정 어디엔가 잘못이 있을 수밖에 없다. 예측보다 더 좋은 결과가 나오면 그 행정은 대 성공이라 말하리라.

이성과 분석력으로 기대되는 결과를 얻기 위하여 정부기구나 관료는 필요한 인력과 예산, 기술, 시간, 권한을 향유하여야 한다. 그렇지 못할 때 행정은 실패할 수밖에 없다. 지나친 권한(권력)은 부패된 정부나 정권을 낳지만 결핍된 권한도 행정의 실패요인이 된다. 물론 너무나 이상적인 기대치를 상정하는 것은 언제나 금물이다. 그러나 일을 할 수 있는 조건을 만들어 주고 일하게 해야지, 그런 조건도 만들지 않고 성공적으로 일하라 함은 기적을 만들라는 것과 근사하다.

④ 기본 기능에로의 환원

정부의 기본 기능은 무엇인가 ?

대통령의 기본 기능은 무엇인가 ?

도지사의 기본 기능은 무엇인가 ?

국장, 과장, 계장, 평직원의 기본 기능은 무엇인가 ?

하루에 한 번씩, 아니 두 번, 세 번씩 이 물음을 물으며 행정한다면, 적어도 실패하는 행정인은 나오지 않는다.

정부의 기본기능은 그 나라 사회문제에 대한 해답이다. 정부의 기본기능은 사회질서(경찰), 경제질서(화폐가치)로 나뉘어져 있고, 경제질서는 그 나라 경제규모나 상황에 따라 해답이 달라진다. 경제가 불안하면 안정하게 만들어 주는 것이 정부의 기본기능이기 때문에 하나의 답은 없다. 한 나라의 경제질서도 시대에 따라, GNP에 따라 다르게 나타난다.

비규제가 기본 기능으로 환원처럼 보이고, 민영화가 오늘 이 시대 정부의 기본 기능으로 보인다. 그러나 반드시 그렇지는 않다. 대량실업 사태를 시장경제로 풀려한다면 그것도 행정의 완전한 실패를 보장하는 것이다. 케인즈적 발상이 필요하다.

클린턴은 행정개혁에 성공했고 김영삼은 완전 실패했다. 클린턴 행정부의 예산은 올해 흑자재정으로 돌아섰고, 앞으로 5년 기다려야 균형예산을 이루리라는 전망은 그래서 앞당겨 졌다. 김영삼은 정치적 구호만 나열했고, IMF 구제금융의 길을 5년 동안 닦아 놓은 꼴이 되었다.

클린턴의 행운은 1980년대 보수적인 경제개혁이 성공적으로 그 기대된 꽃을 피우고 있는데 기인하며, 김영삼의 불행은 1987년 6월 29일 민주화 선언 이후 방종에 가까운 자유, 부실경영의 기업, 정경유착에 기인하며, 그리고 상황판단 능력도 없었던 대통령과 고위관료들의 무사안일주의, 자기만족의 행정에 기인한다.

정부운영을 기업화하자는 뜻은 생산성과 효과성을 극대화하기 위하여 새로운 창의적인 방법으로 자원을 활용하며, 모험적이며 기회활용적인 행정을 펼치자는 것이다. 다른 말로 표현하면 낮은 비용으로 더 많은 것을 생산하자는 뜻이다. 1950년대에 나온 program budget 이나 그 이전에 나온 손익계산방법을 다시 찾자는 뜻이다. 아니 20세기 초 절약과 능률을 다시 찾자는 뜻이다. 물론 지나치게 비대해진 정부규모나 누적된 적자 예산에 대한 국민의 감정이 작은 정부론을 지향하게 했고, 민주당이나 공화당이나 국민의 감정을 배반할 수 없게 되었다. 그러나 어떻게 예산규모를 줄여나가야 하느냐에 민주당의 백악관과 공화당 다수의 의회는 동의점을 찾기 어렵다. 어느 경우에도 인간의 인간다운 삶을 위한 복지과 환경, 교육 프로그램과 예산을 크게 삭감할 수 없다는 클린턴 대통령과 복지 프로그램의 개편으로 예산삭감을 단행해야 한다는 공화당 의회는 팽팽하게 맞서면서 정치적 타협을 찾아가고 있다.

클린턴은 연방정부의 균형예산을 점차적으로 만들겠다고 주장하며 그것을 시행하고 있다. 그의 임기 중에 균형예산을 성취할 수 있는지 의문이 있었는데 그것을 성취했다. 그에게는 균형예산 자체가 중요한 것이 아니라 정부가 시민의 삶의 질을 유지하느냐가 더 중요한 것이었다. 미국은 복지국가와 국방국가로서 거대한 정부를 만들었고, 한국은 개발도상국으로서 경제발전을 위한 큰 정부를 만들었다. 21세기를 향한 1990년대 한국과 미국은 그들의 정부를 다시 정비해야 했다. 미국엔 보수주의의 물결, 한국엔 민주주의 물결이 1990년대를 난타했다. 냉전이 사라진 시대 미국은 저 성장경제에 맞는 정부가 필요했고, 한국은 권위주의의 시대를 마감하면서 작은 정부, 능률적이고 생산적인 정부가 필요했다.

일반적으로 행정개혁은 6가지 요인에 의해 점화된다. ① 인구의 성장에 따른 정부의 고령 성장, 지역의 서비스 확대: ② 정부기구의 기능변화: ③ 정부프로그램의 철학적 변화(보수주의 물결에 따른 복지국가론이 한 예): ④ 새로운 테크놀로지, 새로운 지식의 등장 에 따른 사회적 영향: ⑤ 일하는 사람의 교육향상: ⑥ 위의 다섯 가지 요인들이 복합적으

로 행정기구의 변화기대.²⁾ 김번웅은 이 시대 한국행정개혁의 요인으로 사회경제적 발전, 민주주의 필요, 국제사회의 변동과 국민들의 기대와 압력으로 설명하고 있다.³⁾

오늘 이 시대 한국과 미국의 변화는 위에 열거한 여섯 가지 요소 가운데 정부 프로그램의 철학적 변화가 가장 큰 요소로 보인다. 그러나 행정학 자체의 출발점으로 회귀하는 성향을 보이고 있다. 행정학은 20세기 초 과학적 관리(scientific management)에 기초를 둔 절약과 능률(economy and efficiency)이라는 목표를 향해 만들어진 학문이다. 절약과 능률이 목표라는 말은 이상하게 들릴지 모른다. 왜냐하면 절약과 능률은 주어진 정책의 목표를 달성하는 수단이기 때문이다. 절약과 능률이 목표가 될 수도 있다. 그러나 절약과 능률은 안보·외교·교육·환경·복지... 라는 국가의 정책을 집행하는 과정에서 나오는 수단의 말이다. 행정학 자체가 주어진 정책을 집행하는 학문으로 자처하면서 시작했다. 그래서 정치와 행정의 二分論이 지배하게 되었던 것이다. 그후 행정학은 정책학으로 확대하면서 정책을 만드는 일, 정책을 평가하는 일까지 그 영역을 넓혔다.

1930년대 대공황, 1940년대 제2차 세계대전, 1950년대 한국전쟁, 1960년대 케네디의 New Frontier, 존슨의 위대한 사회가 정부가 해야 할 일들을 확대해 갔다. 닉슨·레이건·부시는 존슨대통령의 위대한 사회를 해체하려 했다. 작은 정부론을 추구하면서 절약과 능률을 추구했다. 케네디, 존슨도 큰 정부를 추구하지는 않았지만 그들의 정치이념이 복지국가였기 때문에 결과적으로 큰 정부가 되었지만 절약과 능률이 포기된 것은 아니다. 어느 대통령이던 정치이념에 상관없이 행정이념은 절약과 능률이었다. 그것을 포기한 미국의 대통령은 없다.

행정개혁은 대통령으로 당선되는 자들이 필수적으로 사용하는 하나의 정책이다. 케네디는 "계획·프로그램예산"(Planning Programing Budget)을 만들어 냈고, 닉슨은 "목적에 의한 행정"(Management by Objectives), 클린턴은 "국가업적평가"(National Performance Review)를 만들어 냈다. 레이건은 "공급측 경제"(Supply-side economy)라는 말을 만들어 냈지만 "수요가 공급을 이끈다"는 전통적 경제이론에 반론을 제기해 경제를 자극하려 했다. "공급측 경제"라는 말은 행정개혁의 의미를 담고 있지 않지만, 그의 "새로운 연방주의"(New Federalism)는 중앙정부(연방정부)의 일을 주정부로 이전하는 혁명적 행정개혁이라고 평가될 만하다.

2) Yearn Hong Choi. "Government Reorganization Movement: An Overview", in his *Readings in Public Administration and Affairs* (Seoul: Dae Young Moonwhasa, 1990), p. 29.

3) Bun Woong Kim. "Democratization and Administrative Reform in Korea: A New Direction", in Gerald Caiden and Bun Woong Kim, eds., *A Dragon's Progress* (West Hartford: Kumarian Press, 1991), p. 251.

II. 미국 행정개혁의 고전

미국 행정개혁의 현대적 출발은 공무원의 정치적 중립을 보장한 인사위원회법(Pendleton Act) 제정이다. 링컨 대통령, 가필드 대통령이 정부의 일자리를 얻지 못한 자들의 총격에 희생당했고, 더 이상 공무원직이 엽관제도에 맡겨질 수 없다는 생각과 사상이 1883년의 큰 변화를 가져 왔다.

20세기에 들어와 미국 행정학의 초기 3학자들 Frederick A. Cleveland, Frank Goodnow, W.F. Willoughby 등이 참여한 Taft Commission은 경제와 전략을 위한 태프트 대통령의 제의로 미국의 국가예산제도를 성취하게 한 것이다. 그 결과 National Budget and Model Budget을 위한 예산회계법(Budget and Accounting Act)이 1921년 의회를 통과했다. 그 전에도 국가예산은 있었지만 부처별로 의회와의 접촉을 통해 제출했었던 것이다.

미국 현대사에 1930년대의 대공황처럼 큰 충격은 없다. 1936년 후랭클린 루즈벨트 대통령은 Brownlow Committee(1936-1939)를 만들어 과감한 행정개혁을 추진했고 그 결과 오늘날의 백악관의 진용과 위엄을 만들게 되었다. 대통령이 대통령으로서의 일을 수행할 수 있도록 비서실·참모의 역할을 강조했다.

예산국이 재무성으로부터 백악관으로 옮긴 것은 이 위원회의 산물이다. 대통령의 권한에서 예산안을 만들고 통제할 권한을 빼트린다면 대통령은 허수아비가 된다고 미국의 지성은 마음으로 인식하게 된 것이다.

대통령 직무실이 전통적인 비서 몇 사람들의 사무실이 아닌 한나라의 중추적 중심기구가 된 것은 만시지탄은 있지만 필요한 행정기구 개혁이었다. 대공황을 극복하려는 대통령의 의지가 백악관 참모를 강화하게 되었지만 그 보다 더 중요한 사실은 미국 사회의 권력이 의회로부터 대통령으로 옮겨가고 있었다는 시대의 흐름이다.

민주주의는 의회 중심의 정치를 펼치는 것이라는 전통의식을 그 때까지 간직하고 있었다. 그러나 대의정치나 토의를 통한 정책결정보다는 대통령 한 사람의 신속하고 결정적인 정책결정을 필요로 할 때가 많게 된 현대사회의 변동이 더 크게 작용한 것이다.

브라운로우 위원회는 공공복지성과 공공사업성을 만들 것과 내무성을 자연보전(conservation)으로 개명할 것을 제안했으나 의회가 냉담하게 받아들였기 때문에 큰 수확은 없었다. 브라운로우 위원회의 행정개혁안은 다시 그 후에 온 후버 위원회(Hoover Commission)에서 반복되어 제안되었다. 대공황과 제2차 세계대전을 겪은 미국은 그때그때 필요에 의해 만들어진 정부기구를 정돈할 필요가 있었다. 273개의 건의안 가운데 196개안이 받아들여졌을 정도로 성공적이었다. 그 결과 정부예산 70억 달러가 절약되었다.⁴⁾

4) Citizens Committee for the Hoover Report. *Status of the Hoover Report, 1949-1953*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1957. Vol. 2. p. 3.

후버는 전 대통령으로 과학자 출신다운 면밀함과 현실성을 반영한 제안을 만들어 냈고, 정치적 역량도 있었다.

첫 번째 후버 위원회는 학자풍의 브라운로우 위원회와 달리 그 색깔이나 이미지가 상당히 현실감을 갖고 있었다. 후버 위원회는 실적예산(performance budget)이나 프로그램예산(program budget)이 연방정부 도처에 유행어가 되게 했다. 예산이 합법적으로 회계법에 의해 쓰여진 것이 중요한 문제가 아니라 그 예산이 정말 어떤 결과(output)를 가져 왔는가 중요한 것을 강조한 것이다.

두 번째 후버 위원회(1953-1955)는 20년만에 집권한 공화당 행정부와 함께 시작해 끝났다. 그 기간은 한국전쟁이 끝난 때였다. 미국 연방 정부의 예산은 1949년 400억 달러였는데 1953년엔 740억 달러가 넘었다. 국방비는 그 기간 4배로 늘었다. 연방정부의 민간인 공무원 수만도 40만이 늘었다.

후버 위원회는 다시 절약과 능률로 돌아가는 여러 가지 행정개혁안을 내 놓았지만 그 가운데 주목할 만한 것은 공기업의 민영화 제안이었다. 반드시 정부가 해야 할 일이 아니면 정부가 과감히 그 일을 모두 기업으로 보내야 한다는 주장이었다. 테네시계곡개발청(Tennessee Valley Authority)이나 미군 PX가 그 예이다. 대공황을 극복하기 위한 테네시계곡 남부 농업지역의 경제발전을 도모하기 위한 TVA는 전력, 비료, 홍수, 가뭄을 대비한 댐, 수자원 사업을 진행하고 있었고, 미군 PX는 나라를 위해 생명을 바치는 군인과 군인가족들에게 싸게 파는 백화점의 역할을 담당하고 있었다.

두 번째 후버 위원회의 제안은 1980년대 비규제, 민영화 시대보다 30년 전에 나왔다는데 경탄하게 되지만, 그 당시 위원회는 그 제안들에 냉담했고 지금도 TVA나 PX는 존재하고 있다.

1960년대 케네디, 존슨 대통령은 행정적으로는 계획프로그램예산이란 새 예산기법을 국방성에 도입, 정부기구로 확산했지만 그 보다 정치적인 New Frontier, Great Society 프로그램으로 유명하다. 민권운동, 인간의 동등권, 사회복지의 확대가 20년 후에는 비난의 대상이 되었지만 1960년대 케네디, 존슨 대통령은 새로운 바람을 일으키고 있었다.

닉슨은 New Deal에서 Great Society까지의 30년 민주당 집권을 청산하는 새로운 행정개혁을 시도해 Management by Objectives를 만들어 냈지만, 그 보다도 민주당 의회가 통과한 “예산·대통령 예산 몰수에 대한 통제법”(Budget and Impoundment Control Act)을 1974년 통과시킨 것이 더 큰 행정개혁이 되었다. 이 1974년 법은 대통령의 예산권에 쐈기를 깊이 박은 꼴이 되었다. 의회 안에도 예산상임위원회를 만들고 예산처를 만들어 대통령의 예산에 대응하는 의회의 예산권을 제도화 시켰으며, 대통령이 의회가 통과한 예산을 경제상황을 이유로, 정치적인 이유를 들어 몰수시키는 관행을 타파하기 위해 새 예산법을 통과시켜 오늘에 이르고 있다.

닉슨은 백악관의 예산국을 Office of Management and Budget으로 개명했고 예산과 아울

러 관리측면을 강조하게 되어 오늘에 이르고 있다.

카터는 교육성과 에너지 성을 만든 대통령으로 기억되겠지만 오히려 행정학 분야에서는 인사위원회를 Office of Personnel Management로 전환했고 Senior Executive Officer라는 최고행정가층을 영국의 최고관리층과 같은 새로운 엘리트 집단과 같이 만들었다. 카터의 “공무원 개혁법”(Civil Service Reform Act)은 Pendleton Act 이후 가장 큰 행정개혁이란 논평도 있다.

레이건은 새로운 보수주의 물결 위에 대 변혁을 시도했으나 의회의 반대로 큰 성과를 얻지 못했으나 비규제(deregulation)의 행정으로 카터가 시작한 자유경쟁으로 시장의 활성화, 생산성, 경제성의 바람을 일으켰다. 그가 환경청, 교육성과 에너지성을 없애려 했던 행정개혁은 오래 잊혀지지 않겠지만 그 3기구가 모두 지금도 존재하고 있다.

미국 행정학의 고전 가운데 고전은 브라운로우 위원회, 두 개의 후버 위원회이지만 행정개혁은 끊임없이 시도되고, 좌절되고, 성공한다. 대규모의 행정개혁이 실패하는 이유는 시민들의 무관심, 관료들의 저항, 의회와 대통령의 권력관계, 의회 안에서도 상·하원의 갈등이라고 후버 위원회(대통령 행정자문위원회)는 말하고 있다.⁵⁾

행정개혁은 실질적인 개혁과 아울러 새로운 바람으로써도 의미가 있다. 관료세계가 복지부동의 성격이나 현상유지체제에 안주하는 성향이 있기 때문에 새바람을 일으켜서 관료체제를 흔들여 주는 것도 필요하다.

사실 행정개혁은 정치적인 슬로건으로의 행정개혁과 정말 행정개혁이라는 행정적인 새 유행어로 분류될 수 있다. 예를 들면 케네디의 경우 New Frontier는 정치적인 슬로건이었고, Planning Programming Budget은 행정의 새 유행어가 되었다. 레이건의 경우 Supply-side economy는 정치적인 슬로건이었고, New Federalism은 행정의 새 유행어가 되었다. PPBS도 실패했고, New Federalism도 실패했다. 그러나 PPBS의 정신이나, MBO, New Federalism은 아직도 살아있다. 그 이유는 그것들이 지니는 의미와 가치 때문이다. 예산은 계획해야 되고, 목표에 의한 행정은 상실될 수 없고 중앙정부의 일은 가능한 지방정부로 옮겨져야 하는 것은 너무도 당연하다.

Ⅲ. 한국 행정개혁의 과제와 방향

한국의 경우 이승만 대통령은 12년 새 나라 세우기, 한국동란 후 경제복구의 행정, 군사·경제 원조물자의 행정이 지배적이고, 장면 총리는 4.19의 후유증으로 혼란 속에서 민주주의라는 혼돈을 겪다가 박정희 장군의 쿠데타로 쓰러졌고, 박정희 장군은 장면총리의 경

5) Public Administration Review, Winter 1953, p. 41.

제5개년 계획을 살리면서 가난한 나라로부터 탈출에 성공했고, 전두환 장군은 정의사회실천이라는 깃발 밑에서 경제발전을 계속했고, 노태우 장군은 보통 사람들의 민주주의를 수용했고, 김영삼 대통령은 문민정부, 개혁정치의 정치적 이미지를 만들어냈다.

새 대통령이 들어설 때마다 행정개혁쇄신위원회가 생겨났고, 기구개편이나 생산성 있는 정부를 만들기 위해 열중했다. 그러나 행정개혁의 정치적 단면이나 행정의 단면 어느 하나에 성공적이지 않다. 정치가 혼미하고, 정통성을 결핍하다보니 행정개혁에 무게를 실지 못했다는 비판도 들을 수 있겠지만, 박정희 장군은 정치보다 행정의 대통령으로 전문테크노크라트들을 활용해 경제발전을 이루었고, 전두환, 노태우 장군 또한 군 출신, 전문관료들을 활용해 정권을 유지했다. 군 출신은 군이라는 행정의 조직이나 이념을 잘 파악했고, 박정희, 전두환, 노태우 시대에는 능률성이 행정개혁의 가장 중요한 핵이었고, 김영삼 정부는 민주성을 가장 중요한 행정개혁의 핵으로 받아들였다고 말할 수 있다.

그러나 한국의 행정조직은 그 시대의 필요에 따라 계속해 변화했고(부흥부→경제기획원→재정부, 환경청→환경부의 예), 업관제도로부터 성적주의제로 인사행정이 옮겨졌고, 전통적인 항목별 예산으로부터 프로그램예산으로 전진하고 있다. 행정쇄신위원회는 지금도 종합청사의 상층부에서 비규제의 정부와 민주적인 정부를 만드는 일에 성의를 갖고 일하고 있다. 세계화, 정보화, 지방화의 세 표어들은 지금 김대중 정부 초기에 실종되어 있지만 한국 경제가 살길은 바로 IMF경제가 시사하듯 세계화, 자유화, 시장화, 정보화, 지방화에 달려 있다. 관료들의 의식 속에 세계에서의 경쟁성이 자리잡아 가야 할 것이고, 컴퓨터는 어느 관료의 사무실에서나 위용을 자랑하고 있고, 지방행정은 조금씩 개선되고 있다.

박동서는 김영삼 정부의 행정개혁의 긍정적인 것으로 근무성적평가제에 목표관리성 도입과 지방행정고시제의 신설을 그의 최신판 『인사행정론』(서울: 법문사, 1997, p.3)에서 언급하고 있다. 한국의 행정학자들과 고급관료들은 미국행정학을 한국행정학으로 곧 수입하고 토착화하려 한다. 행정학의 원산지가 바로 미국이기 때문에, 그리고 많은 행정학자가 미국에서 공부했기 때문에 두 나라의 행정개혁흐름이 크게 유사하다. 두 나라에 기업가적 정부, 고객지향의 정부가 작은 정부로 가는 길목에 있는 행정개혁의 유행개념이 되고 있음은 재미있다. 한국행정학의 모습이 아직도 확연하게 보이지 않는 이유도 거기에 있다. 미국의 유행이 바로 한국의 유행이기 때문에 한국행정학의 얼굴이 보이지 않는다. 미국상품의 수입이나 원자재 수입을 보세가공하는 식의 형태가 보이는 듯하다. PPBS도 들여왔었고, 총체적 질 관리(Total Quality Management)도 들어와 있다. 그러나 그런 두 개념을 완전히 파악하고 있는지 의문이다. 그래서 한국행정학의 원로 박동서 교수는 한국다운 한국행정학의 출현을 기대하고 있다.⁶⁾ 그러나 앞에서 언급했듯 이 세계가 지구촌으로 변하고 있고, 행정은 어느 나라 행정이든 공통적이고 공유적인 학문이라고 생각하면 한국적 행정학을

6) 박동서, "행정연구의 주체성", 『고시계』, 1996.4, pp. 12-13.

크게 기대할 필요도 없다.

필자에게 중요한 질문은 다음과 같다.

- 한국행정은 효과성과 능률성을 의식하고 있는가?
- 그렇다면 그것들을 성취하기 위해 어떤 노력을 전략적으로 보이고 있는가?

한국의 원로 행정학자 이문영은 공무원의 부패와 비능률이 크다고 지적하고 정부가 일을 하지 않아서 생기는 비용을 네 가지 적고 있다.

① 노동 인건비가 비싸다.

예를 들면 분당·일산 등의 신도시 건설에서 보았듯이 과다하게 시행한 정부사업의 결과로 노동력의 부족 현상을 초래하였다.

② 물류비가 크다.

정부가 투자하지 않고, 마땅히 규제해야 함에도 규제하지 않으며, 정부가 거리에 자동차가 범람하도록 자동차 생산업자와 결탁하고 있다.

③ 땅값과 건축비가 비싸다.

정부보조는 하지 않고 정부가 국민에게 주택을 마련해 주는 것을 오히려 돈을 버는 기회로 삼고 있다.

④ 정부 특혜를 받지 않는 사람들의 지급 몫이 크기 때문에 금융비가 비싸다.⁷⁾

위의 한국경제의 문제들은 정부가 일을 하지 않아서가 아니라 잘못해서 일어난 것들이다. ①②③은 물가를 잡지 못한 정부의 탓이며 ④는 정치가 썩은 탓이다. 행정개혁은 정부가 잘못하는 일을 잘하게 만드는 것이리라. 한국 행정은 정경유착의 그늘에서 눈치보기 작전에 성공적이었고, 그래서 더러운 정치의 하나로 전략해 버렸다. 어찌 보면 행정은 “빈강통”이요, 그 속엔 정치의 더러움이 있을 뿐이다.

미국의 행정이나 한국의 행정이나 효과성, 능률성의 정부를 위해 고객지향의 정부, 작은 정부, 절약과 능률의 정부를 정착시키려 하고 있다. 그것은 시지프스가 돌을 언덕 위에 세우려는 영원한 시도와 같다. 행정은 끝없는 일이며, 절약과 능률은 하나의 모형으로 대표될 수 없기 때문이다. 더욱 한국의 경우 민주주의 행정이 절실한데, 민주주의란 끝이 없는 이상적인 것이다. 한국적 관료제의 특성은 권위주의적인 것이어서, 조선 500년, 한국역사

7) 이문영, 『논어맹자와 행정학』 (서울: 나남, 1996), p. 657.

2,000년 내려온 그 권위주의가 몸에 배어있는 것이어서 새로운 변화, 민주주의의 행정, 이윤추구 기업식의 정부를 만드는 것이 쉽지 않다. 5년전 재경원이 만들어지면서 상당한 수의 고급공무원들이 미국에 연수차 온 적이 있는데, 그들을 파면할 수 없는데서 나온 교육지책이었지만 그들의 연수비용은 비쌌다. 기업가적인 정부와는 거리가 먼 낭비적인 연수로 보였다. 민주주의의 행정은 행정 내부의 자기 통제보다는 민의 통제가 강해야 한다. 그렇게 행정을 하다 보니 경제파탄을 당하게 되었다.

고객지향의 정부는 민주주의의 사회에서 가능하다. 백화점 점원이 고객에게 친절하듯, 세일즈맨이 고객에게 친절하게 상품과 서비스를 설명하듯 한국정부가 그렇게 시민들에게 친절한가? 조금씩 고객지향의 정부가 오고 있다. 그러나 수많은 고객감동의 책들이 아직 정부와 시민의 관계에서는 쓰여지지 않았다.⁸⁾

작은 정부를 외쳤던 김영삼 정부는 오히려 6만이 더 많은 공무원수를 갖고 끝났다. 그의 청와대에도 1992년과 비교해 더 많은 공무원들이 일하고 있었다. 사실 한국행정에 더 중요한 것은 6만이 더 늘었느냐, 줄었느냐가 아니라 그들이 월급 받는 만큼 일을 하고 있는냐는 질문의 답이다. 그들이 자기 일을 다 잘하고 있었다면 한국 경제가 오늘의 비애를 느끼지 않았을 것이다. 절약과 능률의 정부는 생산성 있는 행정을 뜻한다. 한국인의 생산성은 미국인의 절반에도 미치지 못한다. 명예로운 은퇴나 조기은퇴가 비애를 자아내고 있는 이 시간에 파면은 생각할 수도 없는 한국의 인정이 절약과 능률을 거부하고 있다. 명예나 조퇴의 사람들이 새로운 직장을 얻을 수 있도록 일자리가 생산되어야 할텐데 새로운 일자리는 생산되지 않고, 불필요한 사람들은 아직 많은 한국사회의 어려움이 바로 여기에 있다.

행정개혁은 항상 절약과 능률을 목표로 하고 있다. 그러나 행정개혁을 거친 정부기구의 통폐합은 그 목적을 결코 완전히 성취하지 못하고 있다. 행정개혁의 실패는 그래서 어느 나라에서나 공통적인 현상이다. 후진국에서 만의 현상이 아니다.⁹⁾ 그러나 정치적인 바람으로써의 대통령의 행정개혁은 때때로 신선하게 보이기까지 한다. 그리고 그 시대, 공간에 맞는 새로운 행정의 테크닉은 그런데로 행정의 발전에 기여하고 있다. "위대한 사회", "새로운 연방주의"는 정치적인 개혁의 의미를 담고 있고, "PPBS", "MBO", "TQM"은 새로운 행정의 테크닉으로 세월이 가도 그 유용성은 남는다. 그것이 축적된 미국의 행정현상이다.¹⁰⁾

한국의 경우 박정희 대통령이 경제발전을 위한 행정의 수단은 한국을 가난한 나라로부

8) 폴 레베스크/최연홍 번역, 『고객감동주식회사』 (서울: 한세, 1997). 역자의 서문 참조.

9) Habn Been Lee, "Two Critical Combinations for Successful Administrative Reform", Gerald Caiden and Bun Woong Kim, *A Dragon's Progress* (West Hartford, 1991), p. 239.

10) 하나의 예를 들면 MBO가 지방정부에서 아직도 유용하게 쓰이고 있음을 Theodore Poister and Gregory Streib, "MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional management Tool", *Public Administration Review*, January/February 1995, pp. 48-56; TQM에 관해서는 Steven Cohen and Ronald Brand, *Total Quality Management in Government* (San Francisco, Josey-Bass, 1993).

터 개발도상의 나라로 만들었고, 행정은 경제발전의 시너가 되었다. 계획과 계획을 성취하려는 정치적 추진력은 행정의 추진력이기도 했다. 김영삼 대통령의 개혁정치·문민정부는 세계화, 정보화, 지방화라는 새 유행어를 만들어 냈지만 최근에는 실종된 언어가 되었다. 그가 탄핵을 받을 만큼 한국의 정치와 행정을 망가뜨린 대통령이 되어버려서 개혁정치·문민정부는 웃음거리가 되고 말았다. 불행하게도 한국의 행정개혁에는 “위대한 사회”, “새로운 연방주의”, “PPBS”, “MBO”, “TQM” 같은 말도 만들어내지 못했고, 행정의 새로운 테크닉도 만들어내지 못했다. 행정개혁위원회는 김영삼 정부의 상설기구로 남아 행정을 개혁하는데 대통령에게 자문역할을 수행하고 있지만 개혁은 큰 성과를 거두는 것 같지 않다. 김대중 당선자는 과감하게 기구개혁을 단행했고 김대중 정부는 또 한차례 대 변혁의 기구개혁을 구상하고 있다. 민영화도 그 한 예이다.

한국의 행정은 정부기구를 만들어내고, 기구개편·통폐합을 하는 정도의 의미를 담고 있다. 내무부, 총부처가 행정자치부가 되고, 환경처가 환경부가 되고, 경제기획원이 재경원이 되고, 재경부가 되고, 문화부·체육부가 문체부가 되고, 문화관광부가 되고, 해양부가 만들어지고 하는 의미의 행정개혁밖에 다른 의미가 없는 듯 하다. 그러나 4천만의 한국인들의 안녕과 복지가 유지되고 있는 것이 사실이라면 행정은 살아있는 것이리라. 끊임없이 행정개혁은 논의되고 있다. 水量과 水質을 二分해서 행정하는 건교부와 환경부가 맡고 있는데 환경부로 一元化하자는 움직임이 바로 그것이고, 중앙정부의 행정을 지방정부의 행정으로 전환하자는 움직임도 바로 그런 것이다. 그러나 정말 행정개혁은 잘 보이지 않는 공무원·정치인의 행정에 대한 인식 - 기본적으로 절약과 능률의 생산성과 목표/수단간의 효과성에서 나온다. 그것은 바로 행정에 대한 인식이다. 행정은 절약과 능률(생산성), 효과성(목표와 목표의 성취), 사업예산(손·익계산), 결과 중심의 행정, 고객중심의 행정(민주주의)에 대한 올바른 인식 그 자체이다.

한국의 경우 열린 정부를 만드는 것이 급하다. 한 정부에 들어가 일생을 거기서 바치는 아마추어적인 generalist의 공무원은 이제 전문화된 사회의 문제를 해결할 지식과 경륜이 없다. 개혁적이지 않다. 전문적인 행정가가 승진의 기회를 맞아서 한 부처에서 다른 부처로 가고, 오는 열린 관료세계가 필요하다. 한국의 대학도 열린 대학이 아니다. 대개의 경우 한 대학에서 일생을 보내는 교수들을 보면서 닫혀있는 사회가 열려있는 사회보다 새로운 공기, 물, 자원을 공급받지 못함을 알게 된다. 고여있는 물은 썩기 쉽다. 흘러가는 물에도 녹조현상이 생기고, 적조현상이 생기고 있다.

컴퓨터 프로그래머(computer programmer)는 행정자치부에서 일하다 외무부로 승진발령되어 나갈 수 있어야 한다. 예산 프로그래머(Budget Programmer)는 외무부에서 일하다 행정자치부로 승진·발령되어 나갈 수 있어야 한다. 지금도 존재하고 있는 아마추어 일반관리자 양성의 고등고시제도가 존재하고 있다. 고등고시제도의 폐기처분도 심각하게 논의되어야 한다. 전문행정인, 기업가적인 행정인을 찾아야 하는데 아직도 조선왕조의 관료를 찾

고 있는 인상을 한국정부는 주고 있다. 정부가 기업에게 인재를 뺏기고 있다. 정부도 기업과 경쟁할 시대가 오고 있다. 이미 미국에는 정부가 기업에게 인재를 뺏기고 있다. 그래서 기존의 인사·봉급 체계로는 기업과 경쟁할 수 없고, 중앙인사위원회의 축소가 단행되었고, 정부기구별 인사행정이 각각의 특수성을 살려나가고 있다.¹¹⁾

IV. 맺는 말

기본적으로 한국 행정개혁은 국민의 세금을 아껴 쓰는 행정, 월급·연봉만큼 일하는 공무원, 주어진 예산으로 최대의 성과를 성취하려는 행정의 의지를 조성하는 것이다. 행정개혁은 공무원 사회의 최고경영자와 정치적 지도자의 연합으로 가능하다. 총리가 정부부처에 민영화할 수 있는 프로그램을 제출하라 했더니 아무 의미 없는 쓰레기 같은 것만 적어 올렸더라는 웃을 수밖에 없는 이야기를 들으며 고급관료, 혁신을 갈구하는 젊은 관료들이 반드시 필요함을 깨닫게 된다. 그리고 한국행정의 효과성·능률성(생산성)을 올리기 위한 행정·경영의 기법을 만들어야 한다. 이한빈은 앞에 인용한 글에서 열려있는 관료사회의 신축성이 필요하다고 주장한다. 필자의 조선일보 시론과 일맥상통한다. 그는 행정개혁이 완전히 정치권에서 나오면 실패할 것이라고 보고 있다. 그들의 제한된 행정의 지식 때문이며 정치인의 수사학이 구체적인 행정의 개혁이 될 수 없기 때문이다.

마지막으로 한국 행정개혁은 정부 전반에 걸친 행정개혁이 아니라, 부처별, 프로그램별 개혁으로 토의되고, 실행되어야 효과를 거둘 수 있다. 물론 행정전반에 민주주의성이 확대되고, 주민만족·주민감동이 확산되고, 기업가적이고, 혁신적인 관료의 정신이 필요하지만 의무부의 행정개혁, 행정자치부의 행정개혁, 국방부의 행정개혁, 교육부, 환경부, 해양부, 문화관광부의 행정개혁이 다른 프로그램의 성격을 갖고 있기 때문에 독립적으로 논의해야 할 것이다.

예를 들면, 환경부의 경우 자원재활용을 지원할 민간회사에 대한 정부투자가 절대적으로 필요하다. 파지를 모으고, 빈 병을 모아야 장사가 안 되는 현실의 문제를 어떻게 해결하느냐는 것이 민영화에 대한 도전으로 부각되고 있다. 재활용품이라는 표시도 만들어지지 않고 있다. 기업가 정신, 작은 정부가 성공하려면 프로그램별 토론이 절실하다.

행정개혁은 課로부터 局으로 상향하면서 더 큰 효과를 거둘 것이다. 전문관료들이 관료사회의 중심이 되어 언론매체와 정치권의 협조·협찬을 구하며 의미 있는 변화를 추구한다면 한국행정은 아름다운 행정을 보일 것이다. 仁·禮의 전통을 다시 구현하는 행정이 아름다운 행정이 될 것이다.

11) 최연홍, "정부도 경쟁력을", 조선일보, 1996.10.20, p. 5.

행정개혁이란 말이 갖는 거대성보다는 작은 정부가 내일 오늘보다 더 좋은 정부, 아름다움의 행정학을 보여주는 그런 우아함이 필요하다. 우아함·아름다움의 행정학은 한국의 GNP나 평균개인소득을 훨씬 뛰어넘어 주민이 사람답게 살아가며 행복을 느끼며 살게 하는 행정을 뜻한다. 행정가는 君子의 아홉 가지 생각을 갖고 있으면 아름다운 행정학을 성취할 수 있을 것이다. 볼 때에는 밝음을 생각하며 들음에는 귀 밝음을 생각하며, 얼굴에는 온화함을 생각하며, 행동에는 공손함을 생각하며 언어에는 충실함을 생각하며, 일에서는 경건함을 생각하며, 의심스러움에는 물음을 생각하며 분함에서는 어려움을 생각하며 얻는 것을 보면 정의를 생각한다. 위의 아홉 가지 생각 중에 "일에서 경건함을 생각함"이 가장 우선적일 것이다. 그 다음에는 의심스러움에 물음을 던지는 것이다.

제주도는 한국의 아름다운 섬이다. 중앙정부로부터 가장 멀리 떨어져 있는 섬이다. 몽고와 마지막 결전을 한 레지스탕스의 본거지였고 추사의 유배지였다. 그래서 무소속이 강한 정치를 보이고 있다. 동·서로 나뉘어져 있지 않고, 3金씨들의 영토가 아니어서 신선하다. 오염되지 않은 땅, 그 땅위에 살고 있는 제주 사람들은 아름다움의 행정학을 낳는 모체이기를 바란다.

참 고 문 헌

- 박동서, "행정연구의 주체성", 『고시계』, 1996. 4.
- 이문영, 『논어맹자와 행정학』 (서울: 나남, 1996)
- 최연홍, "정부도 경쟁력을", 조선일보, 1996. 10. 20.
- 폴 레베스크/최연홍 번역, 『고객감동주식회사』 (서울: 한세, 1997)
- Bun Woong Kim, "Democratization and Administrative Reform in Korea: A New Direction". in Gerald Caiden and Bun Woong Kim, eds., A Dragon's Progress (West Hartford: Kumarian Press, 1991)
- Citizens Committee for the Hoover Report, Status of the Hoover Report. 1949-1953. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1957, Vol. 2.
- Hahn Been Lee, "Two Critical Combinations for Successful Administrative Reform", Gerald Caiden and Bun Woong Kim, A Dragon's Progress (West Hartford, 1991)
- Public Administration Review, Winter 1953.
- Steven Cohen and Ronald Brand, Total Quality Management in Government (San Francisco, Josey-Bass, 1993).
- Theodore Poister and Gregory Streib, "MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional management Tool". Public Administration Review, January/February 1995.
- Yeorn Hong Choi, "Government Reorganization Movement: An Overview". in his Readings in Public Administration and Affairs (Seoul: Dae Young Moonwhasa, 1990)